



NÁZEV MATERIÁLU	Stanovisko Svazu průmyslu a dopravy České republiky k návrhu poslanců Zbyňka Stanjury, Andreje Babiše, Martina Plíška, Petra Gazdíka, Pavla Bělobrádka, Romana Sklenáka a Pavla Kováčíka na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“)
Č. J.	29/2017
DATUM ZPRACOVÁNÍ	24. dubna 2017
KONTAKTNÍ OSOBA	JUDr. Jitka Hejduková, CSc., Mgr. Renáta Zbranková, LL.M.
TELEFON	225 279 301
E-MAIL	jhejdukova@spcr.cz ; rzbrankova@spcr.cz

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Svaz průmyslu a dopravy České republiky (dále jen „SP ČR“) vítá aktivitu Hospodářské komory České republiky („HK ČR“), mající za cíl zlepšit povědomí podnikatelů o povinnostech souvisejících s jejich podnikáním i posílit jejich právní jistotu tím, že by správní orgány mohly sankcionovat pouze porušení povinností uvedených v samostatné příloze právního předpisu. SP ČR se však obává, že navrhované věcné řešení a legislativní ukotvení této aktivity nepředstavují vhodný způsob implementace této snahy a také přesahují působnost HK ČR¹. SP ČR se dále domnívá, že některé navržené formulace mohou dokonce představovat nepřípustný zásah do principů dělby moci (na něž se přitom důvodová zpráva k návrhu odvolává jako na jeden z pilířů právního státu) a také do systematiky právního řádu ČR.

Důvodová zpráva hovoří o obrovském množství právních předpisů, jejich nepřehlednosti a nemožnosti se v nich vyznat, jak na straně laické veřejnosti tak pro právně vzdělané osoby. Důvodová zpráva současně navozuje dojem, jakoby navrhovaný právní elektronický systém pro podnikatele, resp. přehled povinností podnikatelů, dostupný na jednom místě, měl tento stav vyřešit. Je však potřeba si uvědomit, že navržený přehled má pokrývat pouze povinnosti jedné skupiny osob, a to podnikatelů, rozhodně tedy nejde o všeobjímající řešení pro všechny.

A navíc nejde ani o všeobjímající řešení pro podnikatele. Přehled povinností nemá podle návrhu zahrnovat povinnosti plynoucí z nařízení EU a mezinárodních smluv. Většina přímých povinností podnikatelů ve vztahu k právu EU sice plyne zejména z vnitrostátních předpisů transponujících příslušné evropské směrnice, nicméně budou-li v přehledu povinností tyto „zbývající“ zdroje chybět, nebude naplněn základní účel návrhu, tj. poskytnout podnikatelům na jednom místě komplexní informace o jejich povinnostech plynoucích z právních předpisů.

¹ Srovnej § 4 zákona. Výčet je sice demonstrativní, nicméně naznačuje úlohu. SP ČR se obává, že navržená úprava se z kontextu výčtu dosti vymyká, a to zejména efektivním povýšením HK ČR nad jednotlivé orgány státní správy.

Vysvětlení tohoto omezení obsažené v důvodové zprávě (v podstatě, že není možné dávat závazný výklad zdrojů práva, který nemohou české orgány výkoné moci ovlivnit), pak ukazuje na další aspekt jinak chvályhodné snahy HK ČR pomoci podnikatelům. Přehled povinností podnikatelů má mít podobu přílohy každého příslušného právního předpisu, která by byla zveřejňována stejným způsobem jako paragrafované znění právního předpisu. Z návrhu není jasná míra detailu, který by přehled povinností měl obsahovat, nicméně by měla zřejmě (stručněji a přehledněji) popisovat totéž co paragrafované znění daného právního předpisu, a tím také představovat závazný výklad normotvůrce ohledně vymezení konkrétní povinnosti obsažené v paragrafovaném znění. Z principů dělby moci plyne, že tímto způsobem nelze upravovat závazný výklad právních předpisů. Přestože záměr normotvůrce (seznatelný např. z důvodové zprávy) představuje jeden z prostředků výkladu právní normy, rozhodně nejde o jediný výkladový prostředek. Povýšením jeho významu na roveň textu právního předpisu podle názoru SP ČR zasahuje do pravomocí moci soudní, protože tím, kdo s konečnou platností vykládá právní předpisy (tj. včetně vymezení, jaký je konkrétní obsah určité právní povinnosti) jsou zásadně nezávislé soudy. Nemluvě o tom, že návrh žádným způsobem neřeší důsledky nikoliv nepravděpodobné situace, že popis povinnosti v příloze právního předpisu bude z jakéhokoliv důvodu v rozporu s vymezením téže povinnosti v „těle“ právního předpisu. Není jasné, co bude mít v takovém případě přednost, jestliže obě části právního předpisu (příloha a paragrafované znění) budou téže právní síly(!).

Výčet konkrétních právních předpisů, uvedený v příloze návrhu, naznačuje, že návrh zřejmě směřuje zejména na povinnosti „administrativní“ povahy či povinnosti navázané na jednoznačně „měřitelná“ kritéria (např. obrat, vznik či ukončení pracovního poměru zaměstnance, počet zaměstnanců k určitému datu apod.) - např. registrační povinnosti vůči daňové správě či povinnosti podávat daňová přiznání a platit daně, registrační povinnosti z oblasti pojistného na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění a povinnosti odvádět příslušné pojistné, povinnosti související se získáním živnostenského oprávnění, a další. Je však potřeba si uvědomit, že ambicí návrhu je v budoucnu obsáhnout veškeré povinnosti podnikatelů obsažené v mnoha dalších právních předpisech, přičemž mnohé z nich nelze jednoduše a přehledně popsat za pomoci lhůt a uvedených „měřitelných kritérií“, některé povinnosti jsou formulované také jako prevenční nebo jsou formulované obecněji². Nejenže pak hrozí, že bude přehled povinností málo přehledný, ale zejména zde vidí SP ČR riziko střetu s působností moci soudní, dokonce ve větším rozsahu než u „jasně měřitelných“ povinností.

² Srovnej namátkou několik vybraných povinností zaměstnavatele podle zákoníku práce: § 102: „(1) Zaměstnavatel je povinen vytvářet bezpečné a zdraví neohrožující pracovní prostředí a pracovní podmínky vhodné organizací bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a přijímáním opatření k předcházení rizikům. (2) Prevencí rizik se rozumí všechna opatření vyplývající z právních a ostatních předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a z opatření zaměstnavatele, která mají za cíl předcházet rizikům, odstraňovat je nebo minimalizovat působení neodstranitelných rizik.“ nebo §277: „Zaměstnavatel je povinen na svůj náklad vytvořit zástupcům zaměstnanců podmínky pro řádný výkon jejich činnosti, zejména jim poskytovat podle svých provozních možností v přiměřeném rozsahu místnosti s nezbytným vybavením, hradit nezbytné náklady na údržbu a technický provoz a náklady na potřebné podklady.“

Navrhovaná formulace ustanovení § 20 zákona pak hrozí dokonce střetem s mocí zákonodárnou, protože předepisuje, aby přehled povinností podnikatelů sestavoval navrhovatel právního předpisu, ale také předkladatel pozměňovacího návrhu³, tj. má vázat např. poslance v jejich zákonodárné iniciativě.

Také zakotvení principu, že sankcionovat lze pouze porušení takové povinnosti, která bude uvedena ve zvláštní příloze právního předpisu, lze vidět nejen jako opatření na podporu podnikatelů, ale také z opačné strany, jako opatření zavádějící nedůvodnou nerovnost mezi různými adresáty téže povinnosti (např. bude-li mít povinnost platit poplatek za odvoz odpadu nepodnikající fyzická osoba, bude možné ji sankcionovat za porušení této povinnosti bez dalšího, zatímco u podnikatele bude možné totéž učinit pouze v případě, že obec při stanovení poplatku za odvoz odpadu tuto povinnost řádně uvedla v přehledu povinností podnikatelů, zřejmě včetně uvedení konkrétní výše poplatku popř. alespoň odkazu na aktuální znění daného obecního předpisu, a řádně o své obecní vyhlášce informovala HK ČR).

SP ČR dlouhodobě brojí proti dalšímu zvyšování administrativní zátěže podnikatelů, včetně tzv. „gold-platingu“ při transpozici evropských směrnic, a dlouhodobě se účastní aktivit majících za cíl snížení administrativní zátěže. SP ČR rozhodně podporuje myšlenku, že by podnikatelům (ale nejen jim) měly být dostupné nástroje usnadňující jejich orientaci v nepřeberném množství právních předpisů, jako přínosnou vidí i myšlenku, aby exekutiva byla povinna sestavovat přehledy právních povinností plynoucích jejich adresátům z jednotlivých relevantních obecně závazných právních předpisů. Domnívá se však, že pokud má být takto zaveden, nemá to být formou (závazné) přílohy právního předpisu, ale např. jako součást důvodové zprávy. Bylo by také vhodnější, pod správou exekutivy, navázat tyto informace na aktivity v rámci projektů e-Sbírka a e-legislativa (lze také poukázat na skutečnost, že už nyní funguje jako určitý zdroj informací např. Portál veřejné správy).⁴

SP ČR se již z výše uvedených důvodů domnívá, že by vláda měla k návrhu vyslovit negativní stanovisko. Současně níže připojuje ještě některé konkrétní připomínky ke konkrétním navrženým ustanovením.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

K § 20 odst. 2:

Návrh nerozlišuje mezi navrhovatelem právního předpisu a tím, kdo předpis schvaluje (zejména důležité u zákonů). Nelze zavazovat poslance, jsou-li navrhovatelé zákona/pozměňovacího návrhu k projednávanému zákonu. Ani u zákonů navržených vládou není jasné, kdo zajistí soulad přehledu povinností s textem schváleného předpisu, jestliže prošel v rámci legislativního procesu změnami.

³ Srovnej znění §20 odst. 1 návrhu: „*Navrhovatel právního předpisu je povinen ve stanovené struktuře zpracovat do samostatné přílohy návrhu právního předpisu přehled povinností podnikatelů, které vyplývají z navrženého právního předpisu nebo z právního předpisu, který je právním předpisem měněn nebo doplňován. Tato povinnost se vztahuje obdobně i na navrhovatele pozměňovacího návrhu k právnímu předpisu, který je jím předložen v průběhu schvalování právního předpisu./.../“*

⁴ Pak dávají smysl i ustanovení, která zavazují předkladatele právních předpisů či vládu k určité činnosti (srovnej navrhovaný § 21 zákona), v současném znění návrhu však oproti těmto povinnostem stojí pouze oprávnění HK ČR, nikoliv povinnost, dát vládě k této činnosti podklad.

K § 20 odst. 6:

Chybí jakékoliv mantinely pro stanovení podmínek přístupu a užívání právního elektronického systému pro podnikatele („PES“), zejména nastavení ceny. Z jakého důvodu by měla mít HK ČR oprávnění automaticky zasílat jakékoliv informace prostřednictvím datových schránek? Pokud vůbec, měla by mít možnost informace zasílat pouze na vyžádání uživatele datové schránky (a toto oprávnění není potřeba regulovat zákonem).

K § 20 odst. 7:

Proč by měla mít HK ČR přístup k údajům z registru osob? Má jít o službu pro podnikatele, budou-li o její využívání mít zájem.

K § 20 odst. 9:

Je potřeba nejprve připomenout, že pojem „povinné připomínkové místo“ (který návrh používá, ale nedefinuje) stávající právní předpisy ani Legislativní pravidla vlády dosud neznají. Jestliže účelem PES má být pouze informování podnikatelů, není zřejmé, proč by HK ČR měla být „povinným připomínkovým místem“ k návrhům jakýchkoliv právních předpisů, kterými mají být ukládány povinnosti podnikatelům. Role HK ČR by se v souvislosti s PES měla případně týkat jen technických aspektů přehledu právních předpisů (např. připomínky k souladu přehledu s vlastním textem předpisu), z pohledu věcného není možné takto odlišovat od dalších zástupců podnikatelů (a to i oborově).

K § 21:

Nejprve k formální stránce - z navržené textace ustanovení je zřejmé, že jde do značné míry o přechodná ustanovení novely, nikoliv o přechodná ustanovení původního zákona, a že by tedy měla být spíše obsahem samostatného článku návrhu. Obsahově – kromě obecných výhrad – je potřeba poukázat mj. na odvážnou formulaci oprávnění HK ČR předložit vládě návrhy přehledů povinností podnikatelů, a proti tomu stojící bezvýjimečné povinnosti vlády, mj. do 31.12.2018 resp. 31.12.2022⁵ stanovit přehled povinností podnikatelů nařízením vlády (tedy předpisem nižší právní síly, přestože půjde o povinnosti stanovené minimálně podle §21 odst. 2 v zákonech a případné novelizace těchto zákonů budou podle § 20 odst. 1 až 3 přehled povinností obsahovat jako přílohu samotného právního předpisu, tj. zákona). Vláda má mít také povinnost do 3 či 6 měsíců návrh HK ČR projednat a předložit Parlamentu ČR nebo samostatnou přílohu vydat jako nařízení vlády.

SP ČR také poukazuje na nejasné ukotvení rozpočtových zdrojů, které by měly krýt případné účelně vynaložené náklady HK ČR.

⁵ Bez ohledu na to, zda HK ČR předloží vlastní návrh přehledu nebo ne.